

foodwatch 



Analyse foodwatch

Het CETA-verdrag

**Een bedreiging voor Europese democratie en
consumentenbescherming**

COLOFON

© Stichting foodwatch Nederland

April 2016

foodwatch Nederland

Fizeastraat 23

1097 SC Amsterdam

Nederland

Telefoon +31 20 7741079

E-Mail contact@foodwatch.nl

www.foodwatch.org/nl

Bankgegevens

Stichting foodwatch Nederland

Amsterdam

NL43 TRIO 0390 3757 64

Redactie: Jurjen de Waal

Afbeelding: John Kehly

Deze analyse is als bijlage opgenomen bij de brief van foodwatch die op 19 april 2016 is verstuurd aan de woordvoerders voor handelsverdragen CETA en TTIP in de Algemene Commissie voor Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking en hun fractievoorzitters.

Toelichting

In deze analyse zet foodwatch op een rij wat de belangrijkste problemen zijn in het CETA-verdrag. Dit overzicht is urgent, omdat de Europese Raad van ministers mogelijk in juni 2016 al stemt over goedkeuring van voorlopige inwerkingtreding van dit verdrag. Een 'ja' zet u als Tweede Kamerlid op cruciale punten buitenspel. **Zelfs als de Kamer straks tegenstemt, blijven onderdelen van het verdrag nog drie jaar van kracht**, dankzij deze 'voorlopige' inwerkingtreding.

In de zeven stellingen over CETA verwijzen we onder meer naar wetenschappelijke analyses van de verdragstekst die is gepubliceerd in september 2014. Deze is na een juridisch revisieproces deels herzien op 29 februari 2016.¹ De rechtsgeleerden die de analyses publiceerden, bevestigen echter dat de kritiepunten in deze bijlage nog steeds van kracht zijn.²

Stelling 1: CETA brengt hoogwaardige consumentenbescherming in gevaar.

Europese consumenten worden nu beschermd door het voorzorgsbeginsel, dat is vastgelegd in Europese wetgeving. Op basis van dit beginsel kunnen mogelijk gevaarlijke stoffen en producten van de markt geweerd worden, ook als daarover nog geen wetenschappelijke consensus bestaat. Voorkomen is beter dan genezen, vindt de Europese wetgever - zeker als er redelijke twijfel bestaat over de schadelijkheid van een stof of product.

De Canadese wet kent een dergelijk voorzorgsbeginsel niet. Wat betekent dit voor de Europese consumentenbescherming als CETA in werking treedt? Volgens de Europese

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf

² Deze bevestiging is bij foodwatch op te vragen

Commissie zal CETA het voorzorgsbeginsel niet ondermijnen. Maar in de verdragstekst staat niets (expliciet) over dit beginsel.

Sterker nog, de tekst stelt dat CETA de bepalingen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zal bevestigen.³ De WTO staat een verbod echter alleen toe als er wetenschappelijke consensus bestaat over de schadelijkheid van een product of ingrediënt.⁴ Dit is in strijd met het Europese voorzorgsbeginsel. Als het gaat om voedsel, mag een overheid van de WTO - bij gebrek aan wetenschappelijke zekerheid - wel een tijdelijk verbod instellen, maar ze moet dan zo snel mogelijk aanvullend onderzoek doen om tot een 'objectieve' beslissing te komen.

Kortom: dit is een veel zwakkere interpretatie van voorzorg dan de EU hanteert, die bovendien tijdelijk is én de bewijslast bij de overheid legt. Europese consumenten zullen onnodig (lang) blootstaan aan gezondheidsrisico's als CETA in werking treedt.

Alleen in de hoofdstukken 23 (over handel en arbeid⁵) en 24 (over handel en het milieu⁶) verwijst CETA naar een vorm van voorzorg. Hierin staat dat het gebrek aan volledige wetenschappelijke zekerheid niet gebruikt mag worden om beschermende maatregelen uit te stellen. Maar het feit dat voorzorg hier expliciet benoemd wordt, impliceert dat in alle andere gevallen de WTO-regels van toepassing zijn.⁷ Zo faalt het verdrag niet alleen in het adequaat beschermen van het Europese voorzorgsbeginsel, maar ondermijnt het dit actief.

Stelling 2: CETA zorgt niet voor hoge internationale standaarden.

Duidelijk is dat de beloften over economische groei en meer banen dankzij TTIP en CETA niet zullen uitkomen. De voorstanders verschoven daarop hun argumenten naar de hoogwaardige Europese handelsstandaarden; die zouden door TTIP en CETA internationaal de norm worden. Maar ook dit is hoogst onwaarschijnlijk: er is nauwelijks iets over te vinden in de verdragstekst van CETA.

³ Chapter 5, SPS measures, Article 5.5 Rights and Obligations

⁴ Stoll, Holterhus and Gött, *The Planned Regulatory Cooperation between the European Union and Canada and the USA according to the CETA and TTIP Drafts*, June 2015

⁵ Chapter 23, Trade and Labour, Article 23.3 Multilateral Labour standards and agreements

⁶ Chapter 24, Trade and the environment, article 24.8 Scientific and technical information

⁷ Stoll, Holterhus and Gött, *The Planned Regulatory Cooperation between the European Union and Canada and the USA according to the CETA and TTIP Drafts*, June 2015

Wat is bijvoorbeeld zo'n 'hoogwaardige standaard'? De verdragstekst laat er niets over los, laat staan dat duidelijk wordt hoe CETA dit zal stimuleren. Wel verwijst de CETA-tekst ook hier expliciet naar de WTO-regels, waarmee alle standaarden overeen moeten komen.⁸ Net als bij het voorzorgsbeginsel betekent dit juist een afzwakking van de Europese verworvenheden. Doel van de WTO is het verlagen van handelsbarrières, niet het wereldwijd opleggen van hoogwaardige standaarden. Richtlijn hierin is de zogenaamde Codex Alimentarius waarin internationale standaarden voor voedselveiligheid worden vastgelegd. Deze standaarden zijn doorgaans lager dan de in de EU geldende regels. In de praktijk zal CETA de hoogwaardige Europese standaarden dan ook eerder onder druk zetten, om ze in lijn te brengen met de WTO-regels, in plaats van ze te promoten.

CETA (en ook TTIP) zal er vooral toe leiden dat de standaarden van de EU en Canada over en weer *erkend* worden – niet tot het kiezen van de hoogste handelsstandaard als norm voor beide handelsblokken. De verschillende standaarden mogen geen obstakel zijn voor handel tussen de EU en Canada. Voor landen daarbuiten, zoals China, verandert er niets – internationaal zal de Europese norm dus zeker niet leidend worden.⁹ CETA zal de ontwikkeling van hoogwaardige standaarden in de toekomst eerder in de weg staan.

Stelling 3: CETA ondermijnt duurzame ontwikkeling.

Op twee manieren kan CETA de ambitieuze duurzame doelen van de EU en Nederland ondermijnen. Het is niet ondenkbaar dat milieuvervuilende activiteiten toenemen, als het gaat om zaken die de handel en economische groei stimuleren (het primaire doel van CETA). Denk aan fossiele brandstoffen als de zwaar vervuilende teerzandolie uit Canada. Maar het verdrag kan ook de duurzame standaarden van de EU verlagen. Ondanks eerdere toezeggingen bevat CETA geen waarborgen om dit te voorkomen – en al helemaal niet om duurzame ontwikkeling te stimuleren.

⁸ Chapter 21, *Regulatory Cooperation*, Article 21.2, *Principles*

⁹ De Ville and Siles-Brügge, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Role of Computable General Equilibrium Modelling: An Exercise in 'Managing Fictional Expectations*, published in *New Political Economy*, 2015, Vol. 20, No. 5, 653–678'

De verdragstekst bevat slechts twee kleine uitzonderingen: het is niet toegestaan om de normen voor arbeid¹⁰ en milieu¹¹ te verlagen om handel te stimuleren. Maar diezelfde normen mogen wel omlaag om andere redenen is, zoals het voorkomen van een budgettaire tekort.¹² Overheden die hun milieunormen willen verlagen, hebben daar dus diverse mogelijkheden voor. In het verdrag staat geen enkele waarborg tegen dit soort *work arounds*.

En dan nog dit: landen werken in de plannen van CETA straks samen binnen het raamwerk van *regulatory cooperation* (zie stelling 5). Maar niet als het gaat om duurzame ontwikkeling. Dan moeten ze het doen met het *Committee on Trade and Sustainable Development*, dat een veel kleiner mandaat heeft. En dus weinig tot geen macht om duurzame ontwikkeling te beschermen, laat staan te stimuleren. Dit comité heeft bijvoorbeeld geen sancties tot zijn beschikking, waarmee het gemaakte afspraken binnen CETA kan afdwingen.

Als landen een handelsconflict hebben, kunnen ze in veel gevallen een beroep doen op geschillenbeslechting binnen CETA (niet te verwarren met private arbitrage en ICS - zie stelling 6). Daarbij hebben ze een aantal zeer krachtige instrumenten in handen om gemaakte afspraken binnen CETA af te dwingen, inclusief sancties. Maar milieu¹³ en arbeid¹⁴ zijn expliciet uitgesloten van deze geschillenbeslechting.

Als een land beleid aanneemt dat handel stimuleert ten koste van duurzaamheid, hebben andere landen dus nauwelijks instrumenten om het tot de orde te roepen. Binnen CETA kunnen ze hooguit een consultatie afdwingen. Hun zwaarste middel is de formatie van een expertpanel dat de bezwaren bestudeert en daarover een rapport schrijft.¹⁵ Meer kunnen ze niet doen om het ondermijnen van hun duurzaamheidsdoelen te voorkomen. Dit gebrek aan (sanctie)maatregelen staat in schril contrast met de stappen die landen kunnen zetten om handelsbelemmeringen aan te vechten. CETA vormt dan ook een reële bedreiging voor ambitieuze duurzaamheidsagenda's.

¹⁰ Chapter 23, Trade and Labour Article 23.2: Right to regulate and levels of protection and 23.4: Upholding levels of protection

¹¹ Chapter 24, Trade and the environment Article 24.3: Right to regulate and levels of protection and 24.5: Upholding levels of protection

¹² Stoll, Holterhus and Gött, *The Planned Regulatory Cooperation between the European Union and Canada and the USA according to the CETA and TTIP Drafts*, June 2015

¹³ Chapter 24, Sustainable development, article 24.16, Dispute Resolution

¹⁴ Chapter 23, Trade and Labour, Article 23.11: Dispute Resolution

¹⁵ Chapter 23, Trade and Labour, Article 23.11: Dispute Resolution

Stelling 4: CETA beperkt de beleidsvrijheid van de EU en haar lidstaten.

CETA is niet opgezet om de beleidsvrijheid van individuele landen zoveel mogelijk te beschermen. Integendeel, CETA beperkt die vrijheid juist om het beleid en de regelgeving van landen te harmoniseren. Deze samensmelting van beleid en regels is immers dé manier waarop CETA de non-tarifaire handelsbarrières denkt te verlagen. Landen zullen in de praktijk weinig mogelijkheden behouden om zelf regels te maken, ondanks de suggesties van voorstanders dat dit wel zo is.¹⁶ In de verdragstekst van CETA staan eenvoudigweg géén bepalingen die een volledige beleidsvrijheid garanderen voor alle partijen in het verdrag, en binnen alle sectoren. CETA leidt daarmee tot een inperking van het mandaat van nationale volksvertegenwoordigers – dus ook van u als lid van de Tweede Kamer.

Stelling 5: CETA ondermijnt de rol van parlementen.

Nog voordat u als Tweede Kamerlid straks een beleidsvoorstel of initiatief onder ogen krijgt, kunnen andere landen en partijen hierop al invloed uitoefenen. Het voorstel dat uiteindelijk aan u wordt voorgelegd, is onder CETA mogelijk al (flink) gewijzigd door ambtenaren en lobbyisten. Hoe zit dat?

Als de EU of een EU-lidstaat in eigen land een beleidsvoorstel wil maken, moet ze dit delen binnen het Regulatory Cooperation Forum van CETA. In dit forum bespreken de Europese Commissie (namens de EU-landen¹⁷) en Canada in de toekomst álle informatie over hun voorgenomen beleidsvoorstellen, zelfs als het nog maar om een idee of concept gaat.¹⁸ Hierdoor kunnen andere partijen elk initiatief tot nieuwe regelgeving in het vroegste stadium van het beleidsproces beïnvloeden, ruim voordat dit wordt voorgelegd aan het Europese Parlement of de Tweede Kamer.

Hoewel deze ‘samenwerking’ volgens de voorstanders van CETA vrijwillig is, moet een partij volgens het verdrag wel bereid zijn een eventuele weigering te motiveren.¹⁹ Waaraan die motivering moet voldoen, of wat de consequenties zijn als de andere partij de motivering niet

¹⁶ *Stoll, Holterhus and Gött, The Planned Regulatory Cooperation between the European Union and Canada and the USA according to the CETA and TTIP Drafts, June 2015*

¹⁷ *Chapter 26, Administrative and Institutional provisions*

¹⁸ *Chapter 21, Regulatory Cooperation, Article 21.4.d Regulatory Cooperation Activities*

¹⁹ *Chapter 21, Regulatory Cooperation, Article 21.2.6, Principles*

accepteert, is onduidelijk. Ook dit is een directe inperking van uw invloed als gekozen volksvertegenwoordiger. Die invloed verschuift naar ongekozen ambtenaren en lobbyisten binnen de structuur van *regulatory cooperation*.

De parlementaire controlefunctie staat bovendien onder grote druk door de macht van het hoogste orgaan in CETA, het zogenaamde CETA Joint Committee. Dit comité kan eenzijdig besluiten nemen die bindend zijn onder internationale wetgeving²⁰, over amendementen op annexen, appendices, protocollen of commentaren bij het verdrag. De verdragstekst laat in het midden of parlementen moeten instemmen met deze aanpassingen. Het ontbreken van een heldere tekst hierover doet het tegendeel vermoeden.

De bevoegdheden van forum en comité zijn een enorm probleem, omdat ze CETA tot een 'levend verdrag' maken. Als u akkoord gaat met dit verdrag, levert u een aanzienlijk deel van uw mandaat in. U verliest het zicht op nieuwe regelgeving en uw goedkeuring voor aanpassingen van het verdrag is in de toekomst niet langer vereist.

Stelling 6: CETA bevat een ongewenste en onnodige investeringsbescherming.

Een van de meest omstreden onderdelen van TTIP is ISDS, waarmee bedrijven een staat voor een speciale rechtbank kunnen slepen als ze vinden dat beleid hun investeringen bedreigt. Handelsverdragen tussen andere landen met een soortgelijke clause laten zien dat bedrijven niet aarzelen hiervan gebruik te maken. Zo heeft sigarettenfabrikant Philip Morris Uruguay aangeklaagd vanwege gezondheidswaarschuwingen op sigarettenpakjes. In Nederland zouden Canadese bedrijven (of Amerikaanse bedrijven met een Canadese vestiging) voor zo'n tribunaal de Nederlandse overheid kunnen aanklagen als zij winst beperkende maatregelen neemt op het gebied van voedselveiligheid, arbeid of milieu.

Een vergelijkbare clause voor investeringsbescherming is ook in CETA te vinden. De controversiële regeling creëert een parallel rechtssysteem, waarin buitenlandse bedrijven en investeerders voor een internationaal arbitragehof schadevergoedingen kunnen eisen van nationale staten. Zo kunnen ze proberen nationale wetten tegen te houden. Dit is niet alleen

²⁰ Chapter 26, Administrative and institutional provision, Article 26.3, Decision-making

een ondermijning van de rechtsstaat, het leidt ook tot *regulatory chill*: overheden die uit angst voor schadeclaims maar afzien van aanscherping van hun beleid.

Zowel de Europese Unie als de Nederlandse regering erkennen veel van de zorgen over ISDS. Maar het alternatief dat de Europese Commissie voorstelt, het *Investor Court System (ICS)*, pakt het kernprobleem niet aan: buitenlandse bedrijven houden hierbij het exclusiever recht om staten voor een speciaal tribunaal te dagen. Dit ondermijnt onze nationale rechtspraak: er is geen enkele reden waarom buitenlandse bedrijven niet 'gewoon' naar de Nederlandse rechter kunnen stappen. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat ICS nog in CETA wordt opgenomen, ter vervanging van de huidige ISDS-lookalike. En als die eenmaal in CETA is vastgelegd, wordt het een stuk moeilijker om dit in TTIP tegen te houden.

Stelling 7: CETA mag niet voorlopig in werking treden zonder expliciete instemming van de Tweede Kamer.

Op 13 mei stemmen de Europese ministers - als het aan de Europese Commissie ligt - niet alleen over goedkeuring van CETA, maar ook over een voorlopige inwerkingtreding. Dit blijkt uit de voorlopige agenda voor de Europese Raad van ministers. Een riskante ontwikkeling, want als de Raad hiermee instemt, zitten we er voor drie jaar aan vast. Zónder dat u als Tweede Kamerlid hierover heeft kunnen debatteren en stemmen.

De mogelijkheid om een Europees verdrag voorlopig in werking te laten treden, is vastgelegd in het Verdrag van Lissabon. De reden: voorkomen dat er eindeloos gewacht moet worden op langdurige ratificatieprocessen in alle 28 lidstaten. Als het zou gaan om kleine, technische aspecten was er weinig aan de hand. Voorlopige inwerkingtreding zal gaan gelden voor de onderdelen die worden gezien als de exclusieve bevoegdheden van de EU. Maar CETA is een zeer ingrijpend verdrag dat nog generaties lang effect zal hebben in Europa en Nederland.

Bovendien is 'voorlopig' in CETA behoorlijk lang, drie jaar om precies te zijn. Zelfs als nationale parlementen het verdrag afwijzen, blijven de onderdelen die al in werking zijn getreden nog drie jaar lang van kracht, zo staat in een clause. Denk aan de omstrede investeringsbescherming ISDS (zie stelling 6), waardoor Nederland - óók bij een afwijzing van

CETA door de Tweede Kamer - nog drie jaar lang kwetsbaar zou blijven voor schadeclaims van buitenlandse bedrijven.

Ook deze clausule is, net zoals de poging van de Europese Commissie om CETA buiten nationale parlementen om 'voorlopig' in werking te laten treden, opnieuw een aanslag op de positie van de Tweede Kamer. De inperkingen van uw mandaat die CETA met zich meebrengt, zou zeker niet 'voorlopig' van kracht mogen worden zonder een uitvoerig debat in en expliciete instemming van de Tweede Kamer.